



**Alma Valdés Salas,  
Isaac Bueno Soria,  
Cornelio Rojas Orozco**

*La Constitución de 1917:  
de la reforma agraria al  
desarrollo rural sustentable*

Año: 2016

Editorial: LXIII Legislatura  
de la Cámara de Diputados,  
México

ISBN: 978-607-9423-90-2

Páginas: 157



En ocasión de conmemorarse el primer centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados, con el concurso de su Consejo Editorial, la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, y de sus cinco centros de estudio —de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; de Estudios Sociales y de Opinión Pública; de las Finanzas Públicas; para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, y para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria—, establecieron la colección “La Constitución nos une”, que reúne trabajos vinculados con la Constitución mexicana y las más diversas áreas de la vida social. Dentro de esta colección se encuentra el libro *La Constitución de 1917: de la reforma agraria al desarrollo rural sustentable*, de Alma Valdés Salas, Isaac Bueno Soria y Cornelio Rojas Orozco.

El texto inicia con un necesario recorrido histórico sobre los documentos constitucionales que han tenido vigencia en México: la



Páginas 219-224.

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en 1812 por las Cortes Generales y Extraordinarias, que en la Nueva España rigió durante dos breves periodos ya al final de la dominación colonial. En su elaboración y aprobación participaron diecisiete mexicanos como diputados a las Cortes. Un par de años después, se promulgó la Constitución de Apatzingán de 1814 —Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana— que, en relación con la posesión de tierras, estableció seguridades para la compra y usufructo de terrenos para nacionales y extranjeros. Al decretarse la Independencia de México en 1821, se reunió el Congreso que promulgó la Constitución de 1824, misma que atendió, con mucho cuidado, la forma de Estado del naciente país y, al igual que lo hizo la Ley Suprema anterior, fijó límites al gobernante en materia de expropiación. Lo mismo hicieron “Las Siete Leyes”, de naturaleza conservadora; en fin, el inestable clima político y social de la época, con los levantamientos militares, originó que se redactaran nuevas cartas constitucionales, de uno u otro bando, conservador o liberal, mandando todas la inviolabilidad de la propiedad y que en caso de que se requiriera su ocupación por necesidad pública habría una indemnización. La Constitución de 1857, de naturaleza liberal, reordenó el país y volvió al federalismo y a la república representativa. Dos de sus artículos se refieren, con puntualidad, al tema que se ha abordado: el 16 y el 27. El primero señala que nadie podría ser molestado en sus posesiones sin un mandamiento legal; y el otro, que la propiedad no podría ser ocupada sin la aquiescencia de los dueños, sino por causa de utilidad pública, requiriéndose una indemnización. Con todo, estos ordenamientos establecieron la protección constitucional de la propiedad privada.

El capítulo dos aborda la Constitución emanada de la primera revolución social del siglo XX. La Carta Magna de 1917, vigente hasta el día de hoy, integrada por 136 artículos y dividida en casi una decena de títulos, estableció las garantías individuales y la estructura y “marcha esencial de las instituciones del Estado” (Valdés Salas, Bueno Soria y Rojas Orozco, 2016: 39). Los artículos 27 y 123 establecen dos de los garantías sociales más importantes que buscan

terminar con las desigualdades “mediante la idea de dar a la propiedad o al empleo de la tierra una función de beneficio social y, al trabajo, un sistema de protección” (ídem: 39). Esta Constitución fue, hay que recordarlo, la primera en reconocer las garantías sociales no sólo en la historia del país sino del mundo. Poco después le siguió la de Weimar. Los antecedentes del artículo 27 sobre la propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional, de acuerdo con los autores de la obra, son 50 e inician en 1805. Conviene tener presente que el tema agrario es uno de los más sentidos durante el devenir de México: la extensión del territorio junto con políticas erráticas o bien intencionadas pero sin recursos para su éxito han llevado a todos los gobiernos, desde el encuentro entre Hernán Cortés y los pueblos originarios, a tenerlo dentro de su agenda de prioridades y, a la postre, a elevarlo a rango constitucional para que sea objeto de políticas de Estado. Particularmente, la Constitución de 1917 no podía omitir el clamor social que desde el inicio de la Revolución se hallaba presente en torno a la posesión de tierras: el Plan de San Luis, de Francisco I. Madero, establecía su restitución a los campesinos desposeídos, y el Plan de Ayala, postulado por Emiliano Zapata, exigía la restitución de ejidos y el fraccionamiento de latifundios.

El capítulo que sigue se refiere al contexto histórico y a la evolución jurídica de la reforma agraria, en donde, retomando a José L. Cossío, se advierte que la tierra en México se ha monopolizado en tres ocasiones: durante la conquista y la repartición del territorio; en los procesos de acaparamiento por parte de banqueros y el clero, en la época de la Nueva España, y con la Ley de 15 de diciembre de 1883, conocida como “Colonización y deslinde de terrenos baldíos” (ídem: 53-54). Para hacer frente a esta circunstancia, mantenida a lo largo del tiempo, en la época revolucionaria los planes de San Luis y de Ayala, así como la Convención de Aguascalientes, hicieron llamados a transformar la situación de desigualdad prevaleciente. Previa a la promulgación de la Constitución de 1917, Venustiano Carranza, en las adiciones al Plan de Guadalupe, prometió expedir leyes agrarias en beneficio de la pequeña propiedad. En consecuencia, dio a conocer la Ley Agraria, redactada por Luis Cabrera, para tratar de solucionar la carencia de

tierras. Después, en el cuerpo de la Carta Magna, el artículo 27 plasmó el derecho a la tierra. En fin, el capítulo apunta el proceso de reparto agrario y las hectáreas entregadas a los campesinos de 1915 a 1976.

El desarrollo rural sustentable y los enfoques que sobre este tema se han adoptado es el motivo del apartado que se presenta a continuación. Este tipo de desarrollo, considerado como un nuevo paradigma, está relacionado con el “proceso histórico de la reforma agraria” (idem: 93), e “involucra un desarrollo que es sustentable en el largo plazo en términos no solamente agrarios, sino en materia de bienestar social, desarrollo regional, impulso a la producción agropecuaria del país, conservación de la biodiversidad y calidad de vida, valoración de las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diversas manifestaciones de la agricultura nacional” (ibídem). El capítulo acomete la tarea de desarrollar, con una perspectiva histórica y con base en las reformas constitucionales, la visión del desarrollo rural, del desarrollo rural integral y del desarrollo rural sustentable, tomando en consideración las condiciones propias del medio ambiente, la sociedad y la economía. En relación con el desarrollo rural, se anota que el ejido se concibió como un régimen de propiedad colectivo con disfrute privado. Por su parte, el desarrollo rural integral se hizo presente como un desarrollo ecléctico. A partir de las reformas constitucionales del año 1999, este tipo de desarrollo incorporó nociones relativas al desarrollo rural sustentable, en los procesos de toma de decisiones, formulación de políticas, planificación y gestión del desarrollo. Fue, en suma, una estrategia global que abarcó procesos socioeconómicos, técnicos, productivos y culturales. Finalmente, el desarrollo rural sustentable, definido en la fracción XIV del artículo tercero de la Ley del mismo nombre, manifiesta un cambio de las estructuras, normas y formas de operación del Estado, considerando acciones locales de impacto global.

El quinto capítulo, “Evolución institucional del desarrollo rural en México”, apunta las instituciones creadas en materia agraria por periodo presidencial; a modo de ejemplo podemos señalar: Ley de Ejidos y Procuraduría de Pueblos, con Álvaro Obregón, 1920-1924; Secretaría de Agricultura y Fomento, Banco de Crédito Agrícola,

Comisión Nacional de Irrigación, Comisión Nacional Agraria, en el periodo de Plutarco Elías Calles, 1924-1928. Durante el gobierno de Emilio Portes Gil, 1929-1930, y de Pascual Ortiz Rubio, 1930-1932, se mantuvieron las instituciones anteriores, y en el gobierno de Ortiz se reformó la Ley de 6 de enero de 1915. El primer Código Agrario y la expedición de la Ley sobre Cámaras Agrícolas se dio con Abelardo L. Rodríguez, 1932-1934.

El capítulo que cierra la obra presenta la legislación vinculada al desarrollo rural sustentable, establecida, en inicio, en los artículos 2, 4, 25, 26 y 27 de la Constitución Política. El primero de ellos incorpora a las comunidades originarias a la lógica institucional, estableciendo la obligación estatal de apoyar sus actividades productivas y el desarrollo sustentable para que alcancen suficiencia en cuanto a ingresos económicos. El artículo cuarto establece el derecho de toda persona a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. El artículo constitucional siguiente, el 25, dice que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, estableciendo que éste sea integral y sustentable, y el artículo 26 “valida la dimensión social del desarrollo sustentable que tiene como eje central la participación social” (ídem: 131) en el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. Por último, los autores indican que el abordaje del artículo 27 debe hacerse desde dos perspectivas: una, la del desarrollo rural sustentable, que atañe al uso y explotación de los recursos naturales y el dominio exclusivo de la Nación de algunos de ellos; y dos, la agraria, que contiene el reparto de tierras, raíz originaria del artículo referido.

El movimiento revolucionario de 1910 tuvo como causas principales la desigualdad imperante en la sociedad y la incapacidad de hacer efectivos los derechos y libertades. La lucha de los maderistas, zapatistas, villistas y demás facciones buscó restaurar el orden y devolverle al pueblo su capacidad para decidir; en otras palabras, hacerlo el motor de la vida nacional. Para ello, se tenía que atender un tema medular: la posesión y explotación de las tierras. Los gobiernos emanados de la Revolución implementaron acciones y proyectos para ello; no obstante, frente a la emergencia de nuevos problemas,

la forma de atenderlos ha tenido que cambiar. La historia de México es, en buena medida, la historia de la tenencia de las tierras y su explotación, ahora éstas deberán contar con un marco sustentable.

*Eduardo Torres Alonso*  
UNAM

